

村干部村民自治知识培训教材

XANG CUN GAN BU CUN MIN ZI ZHI ZH SHI PEI XUN JIAO CAI

村民自治案例选评

CUN MIN ZI ZHI AN LI XUAN PING

民政部基层政权和社区建设司 编

 中国社会出版社

乡村干部村民自治知识培训教材

村民自治案例选评

民政部基层政权和社区建设司 编

 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

村民自治案例选评/民政部基层政权和社区建设司编.

2版.-北京:中国社会科学出版社,2006.9

乡村干部村民自治知识培训教材

ISBN 7-5087-1303-6

I.村... II.民... III.农村-群众自治-案例-分析-中国-干部教育-教材

IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 103741 号

丛 书 名：乡村干部村民自治知识培训教材

编 者：民政部基层政权和社区建设司

书 名：村民自治案例选评

责任编辑：向 飞

出版发行：中国社会科学出版社

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话：(010) 66051698 电 传：(010) 66051713

邮购部：(010) 66060275

经 销：各地新华书店

印刷装订：保定市恒艺印务公司

开 本：140mm×203mm 1/32

印 张：6.5

字 数：100 千字

版 次：2006 年 9 月第 2 版

印 次：2006 年 9 月第 1 次印刷

定 价：10.00 元

凡中国社会科学出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换

建设社会主义新农村书屋

总顾问:回良玉

编辑指导委员会

主任:李学举

副主任:翟卫华 柳斌杰 胡占凡 窦玉沛

委员:詹成付 吴尚之 涂更新 王英利

李宗达 米有录 王爱平

乡村干部村民自治知识培训教材

顾问:多吉才让

主任:李学举

副主任:张明亮 米有录 张厚安

委员:(按姓氏笔画为序)

王金华 王杰秀 王爱平 刘喜堂

刘 锋 刘金海 李学举 李秀琴

余维良 张明亮 张厚安 范 瑜

项继权 徐 勇 徐付群 徐增阳

唐 鸣 郭正文 詹成付

主 编:张明亮

副主编:詹成付 王爱平

总序 造就新农民 建设新农村

李学举

党的十六届五中全会作出了建设社会主义新农村的战略部署。在社会主义新农村建设过程中，大力发展农村文化事业，努力培养有文化、懂技术、会经营的新型农民，既是新农村建设取得进展的重要标志，也是把社会主义新农村建设不断推向前进的基本保证。

为落实中央的战略部署，中央文明办、民政部、新闻出版总署、国家广电总局决定，将已开展三期的“万家社区图书室援建和万家社区读书活动”由城市全面拓展到农村，“十一五”期间计划在全国三分之一以上的村委会开展农村图书室援建和读书活动，使两亿多农民由此受益，让这项造福城市居民的民心工程同时也造福亿万农民群众。中央领导同志对此十分重视，中共中央政治局委员、国务院副总理回良玉同志作出重要批示：“发展农村文化事业是新农村建设的重要内容，也是农村发展中一个亟待加强的薄弱环节。在农村开展图书室援建和读书活动，为亿万农民群众送去读得懂、用得上的各种有益书刊，对造就有文化、懂技术、会经营的新型农民，满足农民全面发展的需求，将发挥重要作用。对这



项事关农民切身利益、事关社会主义新农村建设的重要活动，要精心组织，务求实效。”

中共中央政治局委员、中央书记处书记、中宣部部长刘云山同志也作出重要批示。他指出：“万家社区图书室援建和万家社区读书活动，是一项得人心、暖人心、聚人心的活动，对丰富城市居民的文化生活、推动学习型社区建设发挥了重要作用。这项活动由城市拓展到农村，必将对丰富和满足广大农民群众的精神文化生活，推动社会主义新农村建设发挥积极作用。要精心组织，务求实效，把这件事关群众利益的好事做好。”

为了使活动真正取得实效，让亿万农民群众足不出村就能读到他们“读得懂、用得上”的图书，活动的主办单位精心组织数百名专家学者和政府相关负责人，编辑了“建设社会主义新农村书屋”。“书屋”共分农村政策法律、农村公共管理与社会建设、农村经济发展与经营管理、农村实用科技与技能培训、精神文明与科学生活、中华传统文化道德与民俗民风、文学精品与人物传记、农村卫生与医疗保健、农村教育与文化体育、农民看世界等10大类、1000个品种。这些图书几乎涵盖了新农村建设的方方面面。“书屋”用农民的语言、农民的话，深入浅出，使具有初中文化水平的人就能读得懂；“书屋”贴近农村、贴近农民、贴近农村生活的实际，贴近农民的文化需求，使农民读后能够用得上。

希望农村图书室援建和农村读书活动深入持久地开展下去，使活动成为一项深受欢迎的富民活动，造福亿

万农民。希望“书屋”能为农民群众提供一个了解外界信息的窗口，成为农民学文化、学科技的课堂，为提高农民素质，扩大农民的视野，陶冶农民的情操发挥积极作用。同时，也希望更多有识之士参与这项活动，推动农村文化建设，关心支持社会主义新农村建设。

值此“新农村书屋”付梓之际，以此为序。

二〇〇六年九月

序

继续加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，是我国新世纪初全面建设小康社会，加快现代化建设的重要内容。13 亿多人口，9 亿在农村，是我国的基本国情。加强社会主义民主法制建设，发展社会主义民主，绝不能忽视广阔的农村区域和众多的农村人口这一客观现实。只有农村民主法制加强了，广大农村干部群众的民主法制观念增强了，整个国家的民主法制建设才有坚实的基础。20 世纪 80 年代推行的村民自治，是党领导亿万农民建设中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是农村民主法制建设的重要内容。世纪之交，党的十五届三中全会做出了扩大农村基层民主，全面推行村民自治的战略部署。九届全国人大常委会第五次会议颁布了修订后的《村民委员会组织法》。当前及今后一个时期，农村民主法制和民主政治建设的重要任务，就是按照党的十五届三中全会精神和《村民委员会组织法》的要求，全面推进村民自治，把农村基层民主政治建设推向一个新的阶段。

多年的实践证明，遍布农村的乡镇政权组织和村级组织以及广大乡村干部，是指导、组织开展村民自治工作的重要



力量。乡镇组织是否依法行政，积极指导、支持和帮助村民实行自治；村级组织是否依照宪法和法律，组织、支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利；乡村干部是否积极带领村民群众推行村民自治，这些都直接影响着村民自治的健康顺利发展。应该说，经过多年的实践，我国绝大多数乡村组织干部的思想认识已经统一到中央的政策上来了，但也必须看到，一些地方的乡镇领导干部由于种种原因，对村民自治还知之不多、研究不够、指导不力，有的还习惯于行政命令，忽视农民民主权利、压制民主、破坏民主的现象时有发生。有的农村党支部缺乏在新形势下领导农村工作的方式方法，不能正确地发挥核心领导作用。有的新当选的村委会干部由于缺乏培训，不懂办事程序，引发了新的矛盾。有的村务运作缺乏有效的制度和规范，村民当家作主流于形式。对乡村干部进行村民自治知识和技能的教育培训，使不了解者逐步了解，使从事这项工作的同志得到系统的全面的提高，这是全面推进村民自治过程中必须长期抓好的基础性工作。

民政部门是负责城乡基层政权和群众自治组织建设的职能部门。为贯彻执行好党的村民自治政策，长期以来，各级民政部门在立法建制、普法宣传、干部培训、调查研究等方面做了很多工作，尤其是党的十五届三中全会后，为适应全面推进村民自治工作的需要，许多地方把对民政系统干部的培训、乡镇干部的培训、选举骨干的培训、当选村委会干部的培训纳入我们的工作之中，并取得了成效。为帮助广大干部群众掌握党的村民自治政策，正确理解《村民委员会组织法》，从而很好地推动村民自治的发展，继完成“民政系

统农村基层政权建设公务员系列培训教材”（即《农村基层政权建设与村民自治理论教程》《农村基层政权建设法制教程》《村民委员会选举教程》《村民代表会议制度教程》《乡村干部培训工作教程》《农村基层政权建设表彰工作教程》《行政指导规范教程》《乡村调查与统计教程》《村民委员会管理工作教程》等一套九本）后，民政部基层政权和社区建设司、民政部乡村干部培训中心，在联合国开发计划署的资助下，组织国内熟悉村民自治方面的专家、教授和实际工作者，又编写了专供乡村两级干部进行村民自治知识培训的系列教材。

乡级干部村民自治知识培训教材共有四本：《村民自治工作指导》《农村政策和法律》《乡级民主建设》《乡镇管理与工作方法》。主要介绍乡镇人民政府如何指导、支持和帮助村委会、村民开展自治活动；党在农村的主要政策和国家颁布的涉农法律精神；乡级组织如何加强自身的民主建设；乡级政府怎样依法行政、加强管理、公开政务等基本知识。

村级干部村民自治知识培训教材共有五本：《村民委员会建设》《村民自治规程》《村民的权利和义务》《村委会干部工作实务》《村民自治案例选评》。主要介绍村委会怎样加强自身建设；村民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的操作规程；村民依法应享受的权利和应尽的义务；村委会干部的工作方法和工作艺术，以及村民自治案例分析等基本知识。

这两套教材，是根据农村实际情况和乡村两级干部的工作需要编写的，具有鲜明的时代特征，是融理论性、系统



性、指导性、规范性、实用性于一体的通俗读物。介绍的基本知识，都是农村广大干部和群众，尤其是乡镇领导干部和村委会干部当前急需知道和应该知道的。在撰写过程中，作者在内容上力求符合实际，语言上力求通俗易懂，使基层干部群众识字的一看就明白，不识字的一听就懂，学得上，用得着。所以，我很高兴地向全国农村基层干部和广大村民推荐这两套教材。我相信，这两套教材的出版发行，对广大乡村干部系统掌握村民自治的知识和技能，把村民自治这一关系亿万农民群众民主权利的大事办好，将产生积极的作用。

多吉才让



一、下围村选举先查账	(1)
二、村民选举委员会的产生必须合法	(8)
三、北程林村的选民资格案	(15)
四、因超生被取消了候选人资格	(22)
五、他们为什么把选票投给答应分钱的人	(27)
六、面对贿选怎么办	(33)
七、秘密写票处的作用	(38)
八、英文村选票认定起争议	(44)
九、选举有效性与当选的有效性	(50)
十、乡政府是否有权认定村委会选举结果	(57)
十一、村委会选举中的凶杀案	(64)
十二、司法介入村主任非法罢免案	(70)
十三、罢免必须符合法定程序	(75)
十四、水心村的罢免案	(81)
十五、“百万村”罢免事件引起的思考	(87)
十六、全国首例村务交接案	(94)
十七、印章应当怎么管	(103)



十八、芦范村村民代表产生记	(108)
十九、民主决策不能侵害村民合法权益	(115)
二十、村委会擅自发包土地遭村民起诉	(121)
二十一、制订村规民约须坚持民主原则	(126)
二十二、村规民约不能乱罚款	(132)
二十三、村务不能不公开	(139)
二十四、工农村选举为何起风波	(146)
二十五、村财乡管不可取	(151)
二十六、如何防治村官腐败	(158)
二十七、村官会不会犯贪污罪	(165)
二十八、维护村委会干部的合法权益	(172)
二十九、村庄合并起风波	(179)
三十、善待村民	(186)

一、下围村选举先查账*

【案由】

1999年5月，广东省增城市开始了村民委员会换届选举。沙庄街道办事处下围村和其他村一样很快选出了村民代表。当下围村准备进行下一个选举步骤时，有的村民代表理直气壮地指出：正式投票选举前要对上届村委会的账目进行审查。这一要求遭到时任村党支部书记郭某等人的强烈反对。5月26日，5名村民代表找到了沙庄街道办事处党委有关负责人，提出查账要求。街道的答复是：下围村的账目在1994年已经查清楚了，不能再查，要查就要向增城市纪委请示。27日，村民代表11人到增城市纪委反映问题，得到的也是该村账目已查过、不能再查的答复。28日，村民代表到省委上访，提出查账和惩治村里腐败分子的要求。

省委信访办认真接待了村民的上访，并召集增城市有关部门了解情况。随后，增城市决定成立由多个部门参与的专门调查组，对下围村的账册实行封账查账。

村民代表为何一再提出查账要求呢？原来一说起查账，下围村就有一本让群众心寒的经。下围村原来的村委会，未

* 本案由根据何继亮、刘海斌的《选出自己信任的人》一文改编，载1999年12月27日《南方都市报》。



经村民代表大会讨论通过，就将村里 230 多公顷水田、60 多公顷荒地、260 多公顷河滩地的使用权卖出，总共超亿元的收入平均只分给村民每人 4000 多元，其他收入就不知去向了。早在 1994 年村民们就提出了查账要求，结果在当年 10 月 6 日有 8 名群众代表被抓去关押，最长时间达 80 多天。4 年多过去了，再次提出查账的村民代表同样受到各方面的巨大压力。几名参与上访的村民代表被当作“刁民”。村里面时时有人追查谁是上访的带头人、组织者。但村民代表这次没有屈服，他们不断向省委反映情况，引起省委领导的高度重视，指示有关部门一定帮下围村搞好这次选举。1999 年 6 月，增城市有关部门决定免去郭某村支书的职务。10 月 26 日，调查组公布了在下围村查账的结果。10 月 30 日，下围村开始进入选举程序。初选产生的候选人中无一人是上一届村委会成员。12 月 10 日，下围村 1000 多名选民按照“海选”方式选举产生了新一届村委会。为了防止发生冲突，当地警方出动 300 多名警察维持秩序。但出人意料的是，选举秩序出奇的平静。下午 5 时，选举结果出来了，为村民争取合法权益的 3 名村民代表以微弱优势当选为新一届村委会成员。

【评析】

多年来，农村集体财务管理混乱是一个不争的事实，许多村都没有完善的会计、审计制度，诸如出纳和会计一人兼、白条充账、私分乱领等现象屡见不鲜，由此造成的“村官”经济犯罪已是不胜枚举。推行村民自治制度后，一

些基层干部之所以设置障碍阻挠村委会选举，不交出手中权力，一个重要原因，就在于害怕民选干部查旧账，危及既得利益。在本案例中，村民们对集体财务有疑问，提出查账要求，却遭到郭某的断然拒绝。越是拒绝，村民们越是相信其中必有“猫腻”，于是，冲突就发生了。类似的案例在全国已发生多起，激烈的甚至出现“不查账就罢选”现象，严重影响了村委会选举工作的顺利开展。

应当说，村民群众希望通过村委会选举，使村集体财务管理“有个说法”的要求是正当的。所以，《村民委员会组织法》正式颁布后，福建、吉林、山西等地广泛推行了村财审计制度，即在村委会换届选举前，对任期届满的村委会管理的村级财务账目进行审计，收到了很好的效果。山西、吉林两省还在本省的村委会选举法规中做了明确规定。村财审计有这样几个好处：

一是便于新旧班子交接。过去由于缺乏审计这一环节，常常是选举后老班子交的是一笔糊涂账，新班子看不懂，事事得向老班子问，老班子又不愿说，矛盾经常由此而生。实行村财审计后，账目清清楚楚，新班子上任后就可以顺利地开展工作了。

二是便于规范竞选承诺。一些没有当过村干部的候选人，因为不了解集体财务状况，只能凭猜测规划自己上任后的打算，如果与家底出入太大，上任后就很难兑现。通过村财审计，村里的固定资产有多少，有多少债权，有多少债务，村民群众都清楚明白。候选人在制订自己的竞选纲领时也就有了依据，避免了那种不切实际的空头许诺。

三是便于划清责任。财务管理状况是考察干部功过得失



的重要指标。通过财务审计，上一届村委会干得怎样，使群众有了个更全面的了解和认识，对于干部也是一种爱护。

四是便于保护集体利益。村里的每一分钱、每一件物品，都属于村民集体所有，任何人都不能随意侵吞、挪用、据为己有。通过审计，理清哪些开支合理，哪些不合理，对不合理的督促当事者退还赔偿，能够有效地维护村集体的利益。

实践证明，村财审计是选举前一项非常重要的基础性工作，对于村委会选举的成功与否影响很大。搞好村财审计，应注意以下几个问题：

一、村财审计工作的基本程序

1. 县级人民政府发出通知。县级人民政府或相关部门要以通知形式，对审计时间、审计方式、审计结果的公布等提出明确要求，对村财审计工作进行统一部署。

2. 乡级人民政府按照县级人民政府的通知精神，区别各村情况，分类指导，具体部署审计工作。

3. 村委会接到县、乡通知后，及时召开村民会议或村民代表会议，讨论本村的财务审计问题，决定是否审计和用何种方式审计。如果多数村民或村民代表认为本村财务管理比较规范，收支账目清楚，能够按时公布，村民群众满意，就可以不进行审计，但应向乡级人民政府提出书面说明，并列明理由；如果本村财务未做到及时公开，收支账目不清，村民反映强烈，甚至上访告状，多数村民或者村民代表认为有必要对本村财务进行审计，则应按照乡级人民政府的具体